

Kebakaran Hutan di Indonesia dan Proses Penegakan Hukumnya Sebagai Komitmen dalam Mengatasi Dampak Perubahan Iklim

By: Popi Tubulele**

Abstract

Indonesia's commitment to reduce the impact of global climate change on the ratifying conventions ujudkan with the UN on climate change (UNFCCC). This means that Indonesia has the responsibility to demonstrate to the international community as well as to peminpinannya komitmen in addressing climate change impacts. However, the condition of Indonesia's forests continue to burn since the last 10-20 years the international community raises questions about the commitment of Indonesia in preventing climate change. Associated with these will be described in this paper about how the forest fires in Indonesia and the law enforcement process as a commitment to tackling climate change. Discussion conducted in this peper systematically conducted in accordance with the scope of the theme of this paper is about the commitment of Indonesia and the implementation of law enforcement sebagai komitmen indonesia against climate change

Abstrak

Komitmen Indonesia untuk mengurangi dampak perubahan iklim global di ujudkan dengan meratifikasi konfensi PBB tentang perubahan iklim (UNFCCC). Ini berarti Indonesia memiliki tanggung jawab untuk menunjukan kepada masyarakat internasional komitmen serta kepeminpinannya dalam mengatasi dampak perubahan iklim. Akan tetapi kondisi hutan Indonesia yang terus terbakar sejak 10-20 tahun terakhir menimbulkan pertanyaan dunia internasional tentang komitmen Indonesia dalam mencegah dampak perubahan iklim. Terkait dengan hal tersebut maka dalam tulisan ini akan diuraikan tentang bagaimana kebakaran hutan di Indonesia dan proses penegakan hukumnya sebagai komitmen dalam mengatasi dampak perubahan iklim. Pembahasan yang dilakukan dalam peper ini dilakukan secara sistimatis sesuai dengan ruang lingkup tema tulisan ini yaitu mengenai komitmen indonesia dan proses penegakan hukum sebagai implementasi dari komitmen indonesia terhadap perubahan iklim

Kata Kunci: Perubahan Iklim, Kebakaran Hutan, dan Penegakan Hukum.

**Mahasiswa Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Jl. Ir. Sutami No. 36 A Kientangan, Surakarta 57126. Email pasca@uns.ac.id

A. Pendahuluan

Keanekaragaman kekayaan alam Indonesia hampir sebagian besar dijumpai di kawasan hutan. Bagian terbesar hutan-hutan Indonesia termasuk dalam hutan hujan tropik yang terletak di dataran rendah itu. Didalam hutan semacam ini tumbuh berbagai jenis kayu yang bernilai ekonomis tinggi. Secara internasional Indonesia berfungsi sebagai paru-paru dunia dan dianggap signifikan mempengaruhi iklim dunia. Kebakaran hutan di Indonesia sejak kurang lebih 10-20 tahun terakhir, makin sering terjadi. Dampak negatif yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan mencakup kerusakan ekologis, menurunnya keanekaragaman hayati, merosotnya nilai ekonomi hutan dan produktivitas tanah, perubahan iklim mikro maupun global, dan asapnya mengganggu kesehatan masyarakat serta mengganggu transportasi baik darat, sungai, danau, laut dan udara. Gangguan asap karena kebakaran hutan Indonesia bahkan telah melintasi batas negara.¹

Sejak 1990 Indonesia telah kehilangan seperempat dari keseluruhan luas hutannya. Hampir 31 % dari hutan tua kepulauan ini telah jatuh ke tangan penambang dan pengembang lahan pada periode yang sama. Bahkan, tingkat penggundulan hutan meningkat hingga 19 % sejak akhir 1990an, sementara setiap tahunnya berkurangnya hutan primer telah meluas hingga 26 %.²

Besarnya dampak yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan tersebut telah mendapat perhatian yang sangat serius baik di dalam maupun di luar negeri khususnya oleh beberapa negara anggota ASEAN dan beberapa negara yang juga *konsern* dengan permasalahan lingkungan hidup seperti Australia, Amerika, Kanada dan Jepang telah ikut berpartisipasi membantu Indonesia dalam mengatasi kebakaran hutan dan lahan berupa bantuan finansial, peralatan dan teknologi maupun peningkatan sumber daya manusia.

Walaupun dari segi kebijaksanaan, sebenarnya sudah banyak peraturan yang dibuat, namun sulit sekali dilaksanakan. Sekalipun disadari kebakaran hutan selalu berulang, namun tingkat kewaspadaan aparat, khususnya di daerah, terkesan sangat kurang. Pemerintah baru bergegas melakukan tindakan bahkan terlihat panik bila kebakaran sudah mulai terjadi, kemudian menurun apabila kebakaran sudah dapat diatasi. Semestinya, kewaspadaan tetap tinggi setidaknya mengikuti indikator titik api dari hasil pemantauan Satelit.

¹Ai Nurhayati dkk, 2007, *Kebakaran Hutan Indonesia Dan Upaya penanggulangannya*, di akses pada tanggal 19 mei 2008 dari <http://www.mentarikalahari.wordpress.com>.

²Anonim, 2008, *Kebakaran hutan sebagai hasil dari kegagalan pemerintah Indonesia*, diakses pada tanggal 20 mei 2008 dari www.hukumonline.com

Demikian juga menyangkut tanggung jawab, terkesan hanya dibebankan kepada Departemen Kehutanan dan Dinas Kehutanan di daerah, mungkin mengingat objek kebakarannya berupa hutan yang berada di daerah. Padahal secara institusi pun sebenarnya penanggulangan kebakaran hutan juga melibatkan instansi-instansi lain, sehingga pemerintah terutama departemen dan dinas terkait serta tim penanggulangan kebakaran hutan terkesan kurang solid.

Tidak ada evaluasi maupun tindak lanjut dan lebih bersifat reaktif. Padahal, antisipasinya sebenarnya tidak terlalu sulit, sebab asal dan penyebab api umumnya selalu sama, yakni berasal dari areal perkebunan, hak pengusahaan hutan tanaman industri (HPHTI), dan daerah transmigrasi, akibat adanya kegiatan pembersihan lahan yang dilakukan dengan cara pembakaran.

Sikap pemerintah terhadap perusahaan Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) maupun perkebunan yang melakukan pembakaran secara sembarangan, dulu terdengar keras di kala terjadi kebakaran besar. Belakangan, tak terdengar lagi padahal satelit sering menunjukkan sejumlah titik api di kawasan perusahaan pertanda belum tertibnya perusahaan pengelola hutan maupun perkebunan dalam menyikapi bahaya kebakaran.³

Dalam kertas posisi yang telah disampaikan oleh wahana lingkungan hidup (WALHI) sebelumnya menyebutkan bahwa penyebab kebakaran hutan yang berakibat pada pencemaran asap dan meningkatnya emisi karbon disebabkan oleh kebakaran yang dilakukan secara sengaja dan rambatan api di kawasan/lahan gambut dengan total luas hutan dan lahan yang terbakar dalam kurun waktu 6 tahun terakhir mencapai 27,612 juta hektar. Data yang dimiliki oleh WALHI menunjukkan bahwa tindakan kesengajaan secara khusus di wilayah Sumatera dan Kalimantan dipicu oleh pembakaran lahan untuk perkebunan sawit dan HTI oleh perusahaan dan proyek lahan sejuta hektar yang berbuntut ekspor asap ke wilayah negara lain, antara lain Malaysia dan Singapura.⁴

Kebakaran hutan dilakukan secara sengaja dan menjadi salah satu bagian penting dari masalah kehutanan dan perkebunan Indonesia. Hutan Indonesia sebenarnya masuk dalam kategori hutan hujan basah yang sebenarnya kecil kemungkinan terjadi kebakaran dengan sendirinya atau yang disebabkan karena faktor alam. Faktanya, kawasan yang terbakar

³Anonim, 2007, *Permasalahan Hutan dan Upaya penanganan oleh pemerintah*, diakses pada tanggal 22 mei 2012 dari <http://www.beritabumi.or.id/>

⁴ WALHI, *Kebakaran Hutan Yang Berulang*, Di Akses pada <http://www.walhi.or.id>

adalah kawasan yang telah dibersihkan melalui proses land clearing sebagai salah satu persiapan pembangunan kawasan perkebunan. Artinya, kebakaran hutan secara nyata dipicu oleh api yang sengaja dimunculkan.⁵ Pertanyaan publik nasional dan internasional mengenai keseriusan penegakan hukum baik yang bersumber pada peraturan perundang-undangan yang ada maupun instrumen internasional yang telah disepakati oleh Indonesia menjadi pertanyaan serius, terutama untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat, kepentingan menjaga lingkungan, dan penerapan prinsip zero burning.

Melihat uraian diatas menimbulkan pertanyaan bagi kita semua, bagaimana komitmen Indonesia untuk berdiri paling depan mengatasi dampak perubahan iklim yang sangat membahayakan keselamatan dunia, penegakan hukum bagi oknum yang terbukti melakukan pembakaran hutan untuk tujuan dan kepentingan pribadi dibiarkan bebas dan tidak terjamah di sisi lain tuntutan negara-negara lain terutama negara-negara asean yang paling merasakan dampak dari kebakaran hutan di Indonesia menuntut komitmen Indonesia terhadap keadaan tersebut.

Dengan melihat diskripsi yang telah diuraikan diatas tulisan ini akan menguraikan permasalahan pokok terkait dengan kebakaran hutan. Bagaimana kebakaran di Indonesia dan proses penegakan hukumnya sebagai komitmen Indonesia dalam mengatasi perubahan iklim?

B. Perubahan Iklim Global

1. Pengertian Perubahan Iklim

Isu perubahan iklim banyak menimbulkan kontroversi dikalangan praktisi, politisi, maupun akademisi sendiri. Salah satu penyebab kontroversi tersebut adalah kesalahpahaman mengenai pengertian perubahan iklim itu sendiri. Perubahan iklim yang dimaksudkan disini adalah perubahan unsur-unsur iklim dalam jangka waktu yang panjang (50 tahun-100 tahun) yang dipengaruhi oleh kegiatan manusia yang menghasilkan emisi gas rumah kaca (GRK).⁶

GRK adalah gas-gas di atmosfer yang dihasilkan dari berbagai kegiatan manusia. Gas ini berkemampuan untuk menyerap radiasi matahari di atmosfer sehingga menyebabkan suhu di permukaan bumi menjadi lebih hangat. Meningkatnya konsentrasi GRK di atmosfer akibat aktivitas manusia pada akhirnya menyebabkan meningkatnya suhu

⁶Daniel Mudiyarso, *Sepuluh Tahun Perjalanan Negosiasi Konvensi Perubahan Iklim*, (Jakarta: Kompas, 2003), p. 11.

permukaan bumi secara global. Peristiwa alam ini dikenal dengan *efek rumah kaca (ERK)*.

Namun berbagai aktivitas manusia, terutama proses industri dan transportasi, menyebabkan GRK yang diemisikan ke atmosfer terus meningkat. Alhasil, terjadilah perubahan komposisi GRK di atmosfer. Hal ini kemudian menyebabkan radiasi yang dipantulkan kembali oleh permukaan bumi ke luar angkasa terhambat. Akibatnya, suhu rata-rata di seluruh permukaan bumi meningkat. Peristiwa ini disebut Pemanasan Global. Jadi perubahan yang disebabkan oleh faktor-faktor alami, seperti tambahan aerosol dari letusan gunung berapi, tidak diperhitungkan dalam pengertian perubahan iklim.⁷

Selain itu, penebangan pohon, penggundulan hutan serta kebakaran hutan juga merupakan sumber emisi GRK. Jenis GRK yang terbanyak memberikan sumbangan pada peningkatan emisi GRK adalah CO₂, CH₄ dan N₂O. Gas-gas ini dihasilkan terutama dari pembakaran bahan bakar fosil di industri. Sementara gas seperti HFCs, PFCs dan SF₆, yang dihasilkan terutama dari industri pendingin (freon) dan penggunaan aerosol, "hanya" menyumbang kurang dari 1% total emisi GRK. Walaupun hanya 1% tetapi gas-gas tersebut punya potensi pemanasan yang jauh lebih tinggi di banding gas CO₂, CH₄ dan N₂O. Pada akhirnya jumlah yang diemisikan pun tak beda dengan gas CO₂, CH₄ dan N₂O.⁸

2. Kegiatan Manusia Yang Berdampak Pada Perubahan Iklim

Menurut *United Nations Framework Convention on Climate Change*, penyebab terjadinya perubahan iklim menunjuk pada adanya perubahan pada iklim yang disebabkan secara langsung maupun tidak langsung oleh kegiatan manusia yang mengubah komposisi atmosfer global dan juga terhadap variabilitas iklim alami yang diamati selama periode waktu tertentu.⁹

Pada dasarnya bumi memiliki Sistem pemanasan alamiah. Sistem pemanasan alamiah bumi berupa:¹⁰

- a. Atmosfer yang menyelimuti bumi, seperti rumah kaca yang menahan cukup panas, yang bermanfaat bagi biosfer (lapisan kehidupan)

⁷Armely Meivian dkk, *Bumi makin Panas Ancaman Perubahan Iklim di Indonesia*, Yayasan Pelangi, Jakarta, p. 2

⁸Anonim, 2007, makalah "Penyesuaian Sistem Penataan Ruang Terhadap Perubahan Iklim", Dirjen Penataan Ruang Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah.

⁹Laporan United Nations Framework Convention on Climate Change

¹⁰H.A. Latief Burhan, *Perubahan Iklim Global*, di akses pada tanggal 20 mei 2008 dari <http://bapedalda-jatim.info> November 2007

- b. Sistem pengendali iklim alamiah tergantung gas-gas atmosfer / CO₂ untuk menjebak radiasi matahari
- c. Bumi rumah kaca sedang terus memanas, yang percepatannya tergantung gangguan manusia terhadap keseimbangan sistem pengendali iklim alamiah
- d. Termostat global ditentukan oleh jumlah energi matahari yang ditahan oleh gas atmosfer bumi (CO₂, uap air, methana)
- e. Panas sinar matahari yang diserap oleh tanah dan air, dilepas kembali ke udara sebagai radiasi infra merah, sehingga temperatur rata-rata bumi relatif stabil
- f. Kenaikan CO₂ akan mempercepat naiknya temperatur, kemudian menyusul naiknya permukaan laut, tanpa diketahui percepatannya.

Penelitian terbaru menunjukkan perbuatan manusia dalam kaitan dengan perubahan iklim telah memberi dampak yang sangat luas terhadap sistem alam. Penelitian ini mencoba membuat hubungan dampak secara fisik maupun biologi yang terjadi sejak tahun 1970 bersamaan dengan meningkatnya temperatur sepanjang periode tersebut. Hasilnya, pemanasan yang terjadi secara luas memang berasal dari dampak ulah manusia di seluruh Bumi.¹¹

Karbon dioksida, yang umumnya dihasilkan oleh penggunaan batubara, minyak bumi, gas dan penggundulan hutan serta pembakaran hutan. Asam nitrat dihasilkan oleh kendaraan dan emisi industri, sedangkan emisi metan disebabkan oleh aktivitas industri dan pertanian. Pencegahan perubahan iklim yang merusak membutuhkan tindakan nyata segera guna menstabilkan tingkat gas rumah kaca.

Di Indonesia GRK yang berasal dari aktivitas manusia dapat di bedakan atas beberapa hal, yaitu :

- 1. Kerusakan hutan termasuk perubahan tata guna lahan
- 2. Pemanfaatan energi fosil
- 3. Pertanian dan peternakan,serta
- 4. sampah

Hutan yang semakin rusak, baik karena kejadian alam maupun kebakaran hutan dan penebangan liar, juga menambah jumlah GRK yang dilepaskan ke atmosfer secara signifikan serta fungsi hutan sebagai penyerap emisi GRK. Selain itu pertanian dan peternakan serta sampah berperan sebagai penyumbang GRK berupa gas metana (CH₄) yang

¹¹Cynthia Rosenzweig, 2004, Hasil penelitian “*Kegiatan Manusia dan Kaitanya dengan Perubahan Iklim*” dari NASA’s Goddard Institute for Space Science di New York

ternyata memiliki potensi pemanasan global 21 kali lebih besar daripada gas karbondioksida (CO₂) menunjukkan bahwa sumber utama GRK di Indonesia ternyata berasal dari kegiatan perubahan tata guna lahan dan kehutanan, yaitu sekitar 63%. Sementara sektor energi menempati urutan kedua, yaitu sekitar 25% dari total emisi.

3. Dampak Perubahan Iklim Global

Dampak pemanasan global yang terjadi di setiap negara berbeda karena faktanya iklim di setiap negara berbeda yaitu terdiri dari tropik dan sub tropik. Dampak yang terjadi akibat pemanasan global sangat beragam yaitu:

a) Cuaca

Para ilmuwan memperkirakan bahwa selama pemanasan global, daerah bagian Utara dari belahan Bumi Utara (*Northern Hemisphere*) akan memanaskan lebih dari daerah-daerah lain di Bumi. Akibatnya, gunung-gunung es akan mencair dan daratan akan mengecil. Daerah-daerah yang sebelumnya mengalami salju ringan, mungkin tidak akan mengalaminya lagi. Pada pegunungan di daerah sub tropis, bagian yang ditutupi salju akan semakin sedikit serta akan lebih cepat mencair. Musim tanam akan lebih panjang di beberapa area. Temperatur pada musim dingin dan malam hari akan cenderung untuk meningkat.

b) Tinggi muka laut

Perubahan tinggi rata-rata muka laut diukur dari daerah dengan lingkungan yang stabil secara geologi. Ketika atmosfer menghangat, lapisan permukaan lautan juga akan menghangat, sehingga volumenya akan membesar dan menaikkan tinggi permukaan laut. Pemanasan juga akan mencairkan banyak es di kutub, terutama sekitar *Greenland*, yang lebih memperbanyak volume air di laut. Tinggi muka laut di seluruh dunia telah meningkat 10 - 25 cm (4 - 10 inchi) selama abad ke-20, dan para ilmuwan IPCC memprediksi peningkatan lebih lanjut 9 - 88 cm (4 - 35 inchi) pada abad ke-21.¹²

Perubahan tinggi muka laut akan sangat mempengaruhi kehidupan di daerah pantai. Kenaikan 100 cm (40 inchi) akan menenggelamkan 6 persen daerah Belanda, 17,5 persen daerah Bangladesh, dan banyak pulau-pulau. Erosi dari tebing, pantai, dan bukit pasir akan meningkat. Ketika tinggi lautan mencapai muara sungai, banjir akibat air pasang akan meningkat di daratan.

¹²Anonim, *Pengertian Pemanasan Global*, diakses pada 25 mei 2012 dari <http://sobatbaru.com/pengertian pemanasglobal.html>

Negara-negara kaya akan menghabiskan dana yang sangat besar untuk melindungi daerah pantainya, sedangkan negara-negara miskin mungkin hanya dapat melakukan evakuasi dari daerah pantai.

c) Pertanian

Orang mungkin beranggapan bahwa Bumi yang hangat akan menghasilkan lebih banyak makanan dari sebelumnya, tetapi hal ini sebenarnya tidak sama di beberapa tempat. Bagian Selatan Kanada, sebagai contoh, mungkin akan mendapat keuntungan dari lebih tingginya curah hujan dan lebih lamanya masa tanam. Di lain pihak, lahan pertanian tropis semi kering di beberapa bagian Afrika mungkin tidak dapat tumbuh. Daerah pertanian gurun yang menggunakan air irigasi dari gunung-gunung yang jauh dapat menderita jika *snowpack* (kumpulan salju) musim dingin, yang berfungsi sebagai reservoir alami, akan mencair sebelum puncak bulan-bulan masa tanam. Tanaman pangan dan hutan dapat mengalami serangan serangga dan penyakit yang lebih hebat.

d) Hewan dan tumbuhan

Hewan dan tumbuhan menjadi makhluk hidup yang sulit menghindar dari efek pemanasan ini karena sebagian besar lahan telah dikuasai manusia. Dalam pemanasan global, hewan cenderung untuk bermigrasi ke arah kutub atau ke atas pegunungan. Tumbuhan akan mengubah arah pertumbuhannya, mencari daerah baru karena habitat lamanya menjadi terlalu hangat. Akan tetapi, pembangunan manusia akan menghalangi perpindahan ini. Spesies-spesies yang bermigrasi ke utara atau selatan yang terhalangi oleh kota-kota atau lahan-lahan pertanian mungkin akan mati. Beberapa tipe spesies yang tidak mampu secara cepat berpindah menuju kutub mungkin juga akan musnah.

e) Kesehatan manusia

Di dunia yang hangat, para ilmuwan memprediksi bahwa lebih banyak orang yang terkena penyakit atau meninggal karena stress panas. Wabah penyakit yang biasa ditemukan di daerah tropis, seperti penyakit yang diakibatkan nyamuk dan hewan pembawa penyakit lainnya, akan semakin meluas karena mereka dapat berpindah ke daerah yang sebelumnya terlalu dingin bagi mereka. Saat ini, 45 persen penduduk dunia tinggal di daerah di mana mereka dapat tergigit oleh nyamuk pembawa parasit malaria; persentase itu akan meningkat menjadi 60 persen jika

temperature meningkat. Penyakit-penyakit tropis lainnya juga dapat menyebar seperti malaria, seperti demam dengue, demam kuning, dan *encephalitis*. Para ilmuwan juga memprediksi meningkatnya insiden alergi dan penyakit pernafasan karena udara yang lebih hangat akan memperbanyak polutan, spora *mold* dan serbuk sari.¹³

C. Kebakaran Hutan Indonesia

1. Analisis Kebakaran Hutan

Hutan adalah sebuah kawasan yang ditumbuhi dengan lebat oleh pepohonan dan tumbuhan lainnya. Kawasan-kawasan semacam ini terdapat di wilayah-wilayah yang luas di dunia dan berfungsi sebagai penampung karbon dioksida (*carbon dioxide sink*), habitat hewan, modulator arus hidrologika, serta pelestari tanah, dan merupakan salah satu aspek biosfera Bumi yang paling penting.

Kebakaran adalah terbakarnya sesuatu yang menimbulkan bahaya atau mendatangkan bencana. Kebakaran dapat terjadi, karena pembakaran yang tidak terkendali Karena proses alami atau karena kelalaian manusia. Sumber api alami antara lain adalah kilat, yang menyambar pohon atau bangunan, letusan gunung berapi yang menyebarkan bongkahan barapi dan bergesekan antara ranting tumbuhan kering, karena goyangan angin yang menimbulkan panas atau percikan api. Sedangkan kebakaran adalah tindakan membakar sesuatu untuk tujuan tertentu.

Indonesia memiliki hutan tropis terbesar di dunia, yang keluaasanya menempati urutan ke tiga setelah Brazil dan Republik Demokrasi Kongo. Dengan demikian Indonesia memiliki potensi sumber daya hutan sangat besar. Selama 32 tahun pemerintah orde baru menempatkan sector kehutanana sebagai andalan perolehan devisa negara ke dua setelah sector migas. Sektor kehutanan juga menyerap banyak tenaga kerja dan mampu mendorong terbentuknya sentra-sentar ekonomi dan membuka keterlislasian di beberapa daerah terpencil. Namun, bersamaan dengan itu pula sebagai dampak negatif atas pengelolaan hutan yang eksplitatif dan tidak berpihak pada kepentingan rakyat, pada akhirnya menyisakan persoalan, di antaranya kerusakan hutan yang sangat mengawatirkan.

Indonesia telah kehilangan hutan aslinya sebesar 72 % menurut *World Resource Institute*. Penebangan hutan Indonesia yang tidak terkendali selama puluhan tahun dan menyebabkan terjadinya penyusutan hutan tropis secara besar-besaran. Laju kerusakan hutan periode 1985-1997 tercatat 1,6 juta hektar per tahun, sedangkan pada periode 1997-2000

¹³*Ibid.*

menjadi 3,8 juta hektar per tahun. Ini menjadikan Indonesia merupakan salah satu tempat dengan tingkat kerusakan hutan tertinggi di dunia. Di Indonesia berdasarkan hasil penafsiran citra landsat tahun 2000 terdapat 101,73 juta hektar hutan dan lahan rusak, diantaranya seluas 59,62 juta hektar berada dalam kawasan hutan. (*badan Planologi Dephut, 2003*).¹⁴

Setelah bencana El Nino pada tahun 1997/98 yang menghancurkan 25 juta ektar hutan diseluruh dunia. Kebakaran hutan dan lahan di Indonesia pada tahun yang sama bahkan disebutkan sebagai bencana terburuk tahun 1997 karena dampaknya bagi hutan dan emisi karbon yang dilepaskan ke udara. Lebih dari 2.67 juta ton karbon dioxide dilepaskan keudara oleh pembakaran tersebut. Nilainya setara dengan 40 persen dari seluruh emisi yang ditimbulkan dari pembakaran bahan bakar fosil di Indonesia selama setahun. Bapenas memperkirakan kerugian dari kebakaran 4,5 juta hektar hutan dan lahan pada tahun 1997/1998 mencapai angka US\$ 9,72 milyar.¹⁵

Kebakaran hutan telah menjadi perhatian internasional sebagai isu lingkungan dan ekonomi. Di akhir tahun 1997 dan awal tahun 1998, saat api membinasakan berjuta-juta hektar hutan tropika di Indonesia. Peristiwa kebakaran yang merusak tersebut mengakibatkan terjadinya lintasan panjang di Pulau Sumatera dan Kalimantan, berbentuk selimut asap yang tebal dan secara serius membahayakan kesehatan manusia. Kebakaran ini juga membahayakan keamanan perjalanan udara serta menyebabkan kerugian ekonomi yang sangat besar di seluruh kawasan dan menimbulkan banyak keluhan dari Negara tetangga.

Rekor ini kembali dipecahkan dengan angka yang lebih fantastis, dimana di beberapa wilayah Indonesia pada 1997/1998 api melalap 11,7 juta hektar hutan yang menghasilkan selimut tebal asap di Asia Tenggara. Angka ini pada tahun-tahun berikutnya menurun walaupun cenderung tidak terdokumentasi dengan baik, namun dominasi Indonesia tetap tak tertandingi.

Kebakaran hutan semula dianggap terjadi secara alami, tetapi kemungkinan manusia mempunyai peran dalam memulai kebakaran di milenium terakhir ini, perburuan dan selanjutnya untuk membuka petak-petak pertanian di dalam hutan. Meskipun kebakaran telah menjadi suatu ciri hutan-hutan di Indonesia selama beribu-ribu tahun, kebakaran yang terjadi mula-mula pasti lebih kecil dan lebih tersebar dari segi frekuensi dan waktunya dibandingkan dua dekade belakangan ini. Oleh karena itu,

¹⁴Abduk Khakim, *Pengantar Hukum Kebutanan Indonesia Dalam Era Otonomi Daerah*, (Bandung: Chitra Aditya Bakti, 2005), hlm. 1.

¹⁵Anonim, 2007, sebab kebakaran Hutan Indonesia pada <http://www.issdp.or.id/v2>

kebakaran yang terjadi mula-mula ini bukan merupakan penyebab deforestasi yang signifikan.

Hal ini terlihat jelas dari kenyataan bahwa sebagian besar wilayah Indonesia adalah hutan, dan baru pada waktu belakangan ini mengalami deforestasi yang sangat tinggi. Berbagai proses degradasi hutan dan deforestasi mengubah kawasan hutan yang luas di Indonesia dari suatu ekosistem yang tahan kebakaran menjadi ekosistem yang rentan terhadap kebakaran.

Kerugian materil sudah tak terhitung jumlahnya akibat kebakaran hutan dan asap ini. Mulai dari nilai hutannya sendiri (kayu, margasatwa dan lingkungan), kerusakan lingkungan, kerusakan sarana dan prasarana serta harta penduduk yang terkadang ikut terbakar, sampai kepada biaya yang terjadi karena gangguan pada transportasi. Gangguan transportasi dapat berupa penundaan penerbangan, keterlambatan karena jarak pandang yang terbatas, atas lebih celaka lagi kalau terjadi musibah kecelakaan gara-gara asap.

Musibah ini tidak hanya menimpa negeri yang punya hutan dan asap tersebut, melainkan juga merambat ke negeri tetangga seperti Singapura, Brunei Darussalam dan Malaysia. Sehingga selain negara-negara tersebut menyumbangkan tenaga dan dana bagi penanggulangan kebakaran hutan dan asap, mereka juga menyampaikan kritikan pedas bagi Indonesia.

2. Faktor Penyebab Kebakaran Hutan

Kebakaran hutan terjadi karena beberapa factor, yakni oleh ulah manusia dan faktor alam itu sendiri. Faktor alam biasa terjadi pada musim kemarau ketika cuaca sangat panas. Namun, sebab utama dari kebakaran adalah pembukaan lahan yang meliputi ;¹⁶

- a. Pembakaran lahan yang tidak terkendali sehingga merembet ke lahan lain Pembukaan lahan tersebut dilaksanakan baik oleh masyarakat maupun perusahaan. Namun bila pembukaan lahan dilaksanakan dengan pembakaran dalam skala besar, kebakaran tersebut sulit terkendali. Pembukaan lahan dilaksanakan untuk usaha perkebunan, HTI, pertanian lahan kering, sonor dan mencari ikan. pembukaan lahan yang paling berbahaya adalah di daerah rawa/gambut.
- b. Penggunaan lahan yang menjadikan lahan rawan kebakaran, misalnya di lahan bekas HPH dan di daerah yang beralang-alang.
- c. Konflik antara pihak pemerintah, perusahaan dan masyarakat karena status lahan sengketa Perusahaan-perusahaan kelapa sawit kemudian menyewa tenaga kerja dari luar untuk bekerja dan

¹⁶ Anonim, Ibid

membakar lahan masyarakat lokal yang lahannya ingin diambil alih oleh perusahaan, untuk mengusir masyarakat. Kebakaran mengurangi nilai lahan dengan cara membuat lahan menjadi terdegradasi, dan dengan demikian perusahaan akan lebih mudah dapat mengambil alih lahan dengan melakukan pembayaran ganti rugi yang murah bagi penduduk asli.

- d. Dalam beberapa kasus, penduduk lokal juga melakukan pembakaran untuk memprotes pengambil-alihan lahan mereka oleh perusahaan kelapa sawit.
- e. Tingkat pendapatan masyarakat yang relatif rendah, sehingga terpaksa memilih alternatif yang mudah, murah dan cepat untuk pembukaan lahan
- f. Kurangnya penegakan hukum terhadap perusahaan yang melanggar peraturan pembukaan lahan

Penyebab kebakaran lain, antara lain:

- a. Sambaran petir pada hutan yang kering karena musim kemarau yang panjang.
- b. Kecelakaan manusia antara lain membuang puntung rokok secara sembarangan dan lupa mematikan api di perkemahan.
- c. Aktivitas vulkanis seperti terkena aliran lahar atau awan panas dari letusan gunung berapi.
- d. Kebakaran di bawah tanah/ground fire pada daerah tanah gambut yang dapat menyulut kebakaran di atas tanah pada saat musim kemarau

Hutan-hutan tropis basah yang belum terganggu umumnya benar-benar tahan terhadap kebakaran dan hanya akan terbakar setelah periode kemarau yang berkepanjangan. Sebaliknya, hutan-hutan yang telah dibalak, mengalami degradasi, dan ditumbuhi semak belukar, jauh lebih rentan terhadap kebakaran.

3. Nilai Bahaya Kebakaran Hutan

Kerugian akibat kebakaran maupun pembakaran hutan dan lahan sangat besar sekali baik terhadap kehidupan manusia maupun terhadap kehidupan makhluk hidup lainnya. Yang paling merugikan adalah timbulnya korban akibat keganasan api baik langsung maupun tidak langsung, serta hilangnya plasmanutfah dan lenyapnya spesies tanaman dan binatang yang tidak mungkin kembali lagi. Untuk itu akibat kebakaran hutan dapat dibagi menjadi tiga bagian yaitu kerugian ekologis, ekonomis dan social.¹⁷

- a. Dampak Ekologi

¹⁷ Saharjo, B.H. 2003. *Kebakaran Hutan dan Lahan. Laboratorium Kebakaran Hutan dan Lahan*, Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Bogor

Jika hutan terbakar maka beberapa fungsi hutan akan hilang sebagian atau hilang sama sekali sejalan dengan hilangnya pepohonan di dalam hutan. Kebakaran hutan mengganggu lima proses ekologi hutan yaitu suksesi alami, produksi bahan organik dan proses dekomposisi, siklus unsur hara, siklus hidrologi dan pembentukan tanah. Kebakaran hutan juga menimbulkan kerusakan fungsi hutan sebagai pengatur iklim dan perosot karbon. Selain itu, kebakaran hutan lebih jauh lagi akan merusak daerah aliran sungai (DAS).

b. Dampak Kerugian Ekonomis

Dampak langsung berupa kerugian ekonomi seperti hilangnya hasil hutan (kayu dan non kayu), kerugian yang ditanggung oleh sektor perkebunan, hilangnya keanekaragaman hayati dan lain-lain. Dampak ekonomi yang bisa dihitung adalah kerugian langsung yang diderita oleh sektor perkebunan, kehutanan, kesehatan, transportasi, pariwisata dan biaya langsung yang dikeluarkan untuk penanggulangan dan pemadaman. Karena kerugian ekologi tidak seluruhnya bisa di hitung menjadi nilai rupiah maka kerugian ekologi yang dimungkinkan untuk dihitung saja yang masuk¹⁸.

c. Dampak Sosial

Tujuan tinjauan dampak social guna menganalisis dampak kebakaran hutan dan lahan pada kesejahteraan di pedesaan. Mata pencaharian masyarakat lokal dan ketentraman dianggap sebagai kesatuan dan konsep mengenai kesejahteraan. Kemampuan masyarakat memberi makan diri sendiri, melakukan pertanian subsistem atau pembelian pangan dari uang hasil perkebunan tanaman keras adalah kunci bagi masyarakat untuk bertahap hidup.¹⁹

4. Upaya pengendalian dan penanggulangan Kebakaran Hutan

Sejak kebakaran hutan yang cukup besar yang terjadi pada tahun 1982/83 yang kemudian diikuti rentetan kebakaran hutan beberapa tahun berikutnya, sebenarnya telah dilaksanakan beberapa langkah, baik bersifat antisipatif (pencegahan) maupun penanggulangannya.

¹⁸Ina Lidiawati, *Penilaian Ekonomi Kerusakan Hutan dan Lahan akibat kebakaran*, Makalah falsafah Sains, pogram Pasca Sarjana/S3, IPB Bogor

¹⁹ *Ibid*

Upaya yang telah dilakukan untuk mencegah kebakaran hutan dilakukan, dengan memantapkan kelembagaan dengan membentuk dengan membentuk Sub Direktorat Kebakaran Hutan dan Lembaga non struktural berupa Pusdalkarhutnas, Pusdalkarhutda dan Satlak serta Brigade-brigade pemadam kebakaran hutan di masing-masing HPH dan HTI. Melengkapi perangkat lunak berupa pedoman dan petunjuk teknis pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan. Melengkapi perangkat keras berupa peralatan pencegah dan pemadam kebakaran hutan. Melakukan pelatihan pengendalian kebakaran hutan bagi aparat pemerintah, tenaga BUMN dan perusahaan kehutanan serta masyarakat sekitar hutan. Kampanye dan penyuluhan melalui berbagai Apel Siaga pengendalian kebakaran hutan. Pemberian pembekalan kepada pengusaha (HPH, HTI, perkebunan dan Transmigrasi), Kanwil Dephut, dan jajaran Pemda oleh Menteri Kehutanan dan Menteri Negara Lingkungan Hidup. Dalam setiap persetujuan pelepasan kawasan hutan bagi pembangunan non kehutanan, selalu disyaratkan pembukaan hutan tanpa bakar.²⁰

Disamping melakukan pencegahan, pemerintah juga melakukan penanggulangan melalui berbagai kegiatan antara lain Memberdayakan posko-posko kebakaran hutan di semua tingkat, serta melakukan pembinaan mengenai hal-hal yang harus dilakukan selama siaga I dan II. Dengan mobilitas semua sumberdaya (manusia, peralatan & dana) di semua tingkatan, baik di jajaran Departemen Kehutanan maupun instansi lainnya, maupun perusahaan-perusahaan. Meningkatkan koordinasi dengan instansi terkait di tingkat pusat dan daerah. Meminta bantuan luar negeri untuk memadamkan kebakaran antara lain: pasukan BOMBA dari Malaysia untuk kebakaran di Riau, Jambi, Sumsel dan Kalbar; Bantuan pesawat AT 130 dari Australia dan Herkulis dari USA untuk kebakaran di Lampung; Bantuan masker, obat-obatan dan sebagainya dari negara-negara Asean, Korea Selatan, Cina dan lain-lain.

Upaya pengendalian dan penanggulangan belum memberikan hasil yang optimal. Kondisi ini disebabkan oleh berbagai faktor seperti, Kemiskinan dan ketidakadilan bagi masyarakat pinggiran atau dalam kawasan hutan. Kesadaran semua lapisan masyarakat terhadap bahaya kebakaran masih rendah. Kemampuan aparat pemerintah khususnya untuk koordinasi, memberikan penyuluhan untuk kesadaran masyarakat, dan melakukan upaya pemadaman kebakaran semak belukar dan hutan masih rendah.²¹ Upaya pendidikan baik formal maupun informal untuk

²⁰Soemarsono, *Kebakaran Laban, Semak Belukar dan Hutan di Indonesia (Penyebab, Upaya dan Perspektif Upaya di Masa Depan)*. Prosiding Simposium: "Dampak Kebakaran Hutan Terhadap Sumberdaya Alam dan Lingkungan". di Yogyakarta. P.14

²¹ Ibid

penanggulangan kebakaran hutan belum memadai. Untuk mengoptimalkan upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan di masa depan antara lain:²²

- a. Melakukan pembinaan dan penyuluhan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pinggiran atau dalam kawasan hutan, sekaligus berupaya untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang bahaya kebakaran hutan dan semak belukar.
- b. Memberikan penghargaan terhadap hukum adat sama seperti hukum negara, atau merevisi hukum negara dengan mengadopsi hukum adat.
- c. Peningkatan kemampuan sumberdaya aparat pemerintah melalui pelatihan maupun pendidikan formal. Pembukaan program studi penanggulangan kebakaran hutan merupakan alternatif yang bisa ditawarkan.
- d. Melengkapi fasilitas untuk menanggulangi kebakaran hutan, baik perangkat lunak maupun perangkat kerasnya.
- e. Penerapan sanksi hukum pada pelaku pelanggaran dibidang lingkungan khususnya yang memicu atau penyebab langsung terjadinya kebakaran.

D. Penegakan Hukum Kebakaran Hutan Sebagai Komitmen Indonesia Dalam mengatasi Dampak Perubahan Iklim

1. Perjudan Dalam instrumen Hukum

Kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia telah menimbulkan kerugian dan kerusakan sosial, ekonomi, dan lingkungan yang sangat besar. Manusia merupakan faktor dominan dalam terjadinya kebakaran hutan dan lahan di kawasan tropis. Karena dominannya faktor manusia, maka perlu dilakukan tindakan hukum yang tegas untuk mengurangi ancaman dan kerugian karena kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Instrumen hukum yang berkaitan dengan penegakan hokum atas kebakaran hutan di Indonesia meliputi :

a. Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997

Undang-Undang (UU) tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Mengatur tentang berkewajiban setiap orang untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.

Dalam rangka penegakan hukum ketentuan tersebut disertai dengan sanksi, baik yang bersifat kepidanaan maupun administratif. Selain itu, juga dimungkinkan adanya gugatan ganti

²² Ai Nurhayati, Op Cit

kerugian dan/atau melakukan tindakan tertentu (misalnya memulihkan fungsi lingkungan hidup) melalui gugatan keperdataan di pengadilan negeri. Sanksi administrative ditentukan bahwa Gubernur/Bupati/Walikota berwenang melakukan paksaan pemerintah terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran. dan/atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, kecuali ditentukan lain berdasarkan UU. Pihak ketiga yang berkepentingan juga berhak mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang untuk melakukan paksaan pemerintahan. Paksaan tersebut didahului dengan surat perintah dari pejabat yang berwenang.

Selain sanksi administrasi undang-undang juga mencantumkan sanksi pidana. Sanksi pidana tersebut dikaitkan apakah perbuatan yang dilakukan itu karena kesengajaan atau kealpaan. Pasal 41 menentukan bahwa setiap orang yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama sepuluh tahun dan denda paling banyak lima ratus juta rupiah. dan jika karena kealpaannya akan diancam pidana penjara tiga tahun dan denda paling banyak seratus juta rupiah. Selain ketentuan pidana yang diatur dalam KUHP dan Undang-undang ini, terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup dapat pula dikenakan tindakan tata tertib berupa, perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana, penutupan seluruh atau sebagian perusahaan, perbaikan akibat tindak pidana, mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak, meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak, dan/atau menempatkan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.²³

b. Undang- undang Nomor 18 Tahun 2004

Dalam UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan kewajiban untuk melesterikan fungsi lingkungan hidup diatur dalam Pasal 25. Dalam pasal 48 juga mencantumkan sanksi

²³Abdul Wahid Masru, *Tinjauan Peraturan Perundang-Undangan Guna Penindakan Pelaku Pembakaran Hutan, Ladang dan Pekarangan*, diakses pada tanggal 20 mei 2008 dari www.legalitas.org

pidana, sanksi pidana yang diberikan juga dengan membedakan antara kesengajaan dan kealpaan. Sedangkan Pasal 49 ayat (1) menentukan bahwa setiap orang yang karena kelalaiannya membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara pembakaran yang berakibat terjadinya pencemaran dan kerusakan fungsi lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp.3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah). Undang-undang juga memberikan sanksi pidana secara kumulatif, yaitu pidana penjara dan denda. Selanjutnya, semua benda sebagai hasil tindak pidana dan/atau alat-alat termasuk alat angkut yang dipergunakan untuk melakukan tindak pidana dapat dirampas dan/atau dimusnahkan oleh negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

c. Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004

UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan. Pasal 50 ayat 3 menentukan bahwa pada prinsipnya pembakaran hutan dilarang. Pembakaran hutan secara terbatas diperkenankan hanya untuk tujuan khusus atau kondisi yang tidak dapat dielakkan, antara lain pengendalian kebakaran hutan, pembasmian hama dan penyakit, serta pembinaan habitat tumbuhan dan satwa.

Sanksi pidana terhadap perbuatan yang dilakukan yang mengakibatkan kerusakan hutan dan membedakan antara pembakaran hutan yang dilakukan secara sengaja dan karena kelalaian, menentukan bahwa barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf d, diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). Sedangkan Pasal 78 ayat (4) menentukan bahwa barang siapa karena kelalaiannya melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf d, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp.1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah). UU Nomor 19 Tahun 2004 juga mencantumkan sanksi pidana secara kumulatif, yaitu pidana penjara dan denda sekaligus. Hanya perbedaannya dengan dua undang-undang sebelumnya, UU Nomor 19 Tahun 2004 memberikan sanksi pidana penjara dan denda lebih berat.²⁴

2. Keterlibatan Indonesia Dalam Konteks Internasional

²⁴ *Ibid*

Komitmen Indonesia Menjaga Iklim Global melalui Penandatanganan Konvensi Perubahan Iklim dan Ratifikasi Protokol Kyoto. Dalam urusan perubahan iklim, Indonesia berkepentingan untuk berperan aktif dalam upaya global untuk menghambat laju pemburukan keadaan biosfer karena perubahan iklim. Indonesia meratifikasi Konvensi Kerangka PBB mengenai Perubahan Iklim lewat UU No. 6 tahun 1994. Sepuluh tahun kemudian Indonesia meratifikasi Protokol Kyoto lewat UU No. 17 tahun 2004. Komitmen tersebut sekarang membutuhkan usaha dan tindakan nyata yang menyeluruh.²⁵

Protokol Kyoto merupakan sebuah instrument hukum (legal instrument) yang dirancang untuk mengimplemetasikan konvensi perubahan iklim yang bertujuan untuk menstabilkan konsentrasi gas rumah kaca agar tidak mengganggu system iklim bumi.²⁶

Adalah sangat strategis Indonesia meratifikasi Protocol Kyoto untuk menunjukan komitmen dan keperdulian Indonesia akan masalah global dalam mengatasi dampak perubahan iklim. Selain itu ratifikasi protocol kyoto memberi peluang pada Indonesia untuk berpartisipasi dalam mekanisme pembangunan bersih (CDM),satu-satunya mekanisme yang dapt dilakukan antara negara maju dan negara berkembang.²⁷

Melalui protocol Kyoto Indonesia memiliki potensi yang besar untuk berperan dalam perdagangan karbon internasional. Menteri Negara Lingkungan Hidup, Rachmat Witoelar, menyebutkan sektor energi memiliki potensi penjualan karbon hingga 60 juta ton, sedangkan sektor kehutanan memiliki potensi hingga 28 juta ton dan diperkirakan setiap tahunnya Indonesia dapat menjual 20.000 ton karbon. Jika saat ini harga pasaran karbon di dunia internasional. mencapai USD 5-6 per ton, maka Indonesia dapat meraup keuntungan hingga USD 528 juta.²⁸

Indonesia juga telah meratifikasi Konvensi PBB mengenai Perubahan Iklim (UNFCCC) melalui UU No. 6/1994 pada tanggal 1 Agustus 1994. Sebagai pihak dari konvensi tersebut, Indonesia wajib melaporkan data yang terkait dengan isu pemanasan global dan perubahan iklim, yaitu sumber emisi GRK, jumlah emisi GRK serta perkiraan dampak yang akan dialami Indonesia jika perubahan iklim

²⁵WALHI. Rencana Aksi Nasional Perubahan Iklim, <http://walhibali.blogspot.com>

²⁶Daniel Mudiyarso,2003,*Sepuluh Tabun Perjalanan Negosiasi Konvensi Perubahan Iklim*, Kompas, Jakarta hal 8

²⁷ *Ibid*

²⁸Armely Meivian dkk, *Bumi makin Panas Ancaman Perubahan Iklim di Indonesia*, yayasan Pelangi, Jakarta hal 36

terjadi. Laporan pertama Indonesia mengenai hal ini telah diterbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) sebagai *the First National Communication -Indonesia* pada tahun 1999. Sesungguhnya, Pemerintah Indonesia sudah lebih lama berperan aktif dalam isu perubahan iklim. Sebelum tahun 1990, telah dilakukan beberapa studi yang terkait dengan dampak perubahan iklim. Studi-studi ini dilakukan bersama oleh KLH dan berbagai lembaga penelitian di Indonesia. Dalam pelaksanaannya, pemerintah Indonesia mendapatkan dukungan dana dari berbagai institusi maupun negara asing.

3. Penegakan Hukum Dalam Mengatasi Dampak Perubahan Iklim

Indonesia berhasil melakukan transformasi pikiran global dalam kontes nasional, sebagai komitmen Indonesia untuk mengurangi dampak perubahan iklim. Konvensi perubahan iklim yang telah di ratifikasi Indonesia harus dipahami sebagai adalah hasil dari pemikiran dan komitmen global negara yang selanjutnya di implementasikan secara nasional. Dalam konteks Indonesia, berbicara mengenai tindakan lokal tidak dapat dipisahkan dari keterlibatan dan peran aktif pemerintah dan partisipasi masyarakat.

Implementasi komitmen Indonesia pada konvensi salah satunya harus ditunjukkan dengan berpartisipasi untuk memelihara hutan Indonesia yang merupakan salah satu paru-paru dunia yang berkontribusi besar dalam mempertahankan iklim bumi serta membantu mengurangi dampak perubahan iklim.

Dalam rangka menangani kasus kebakaran yang terjadi, perlu ada langkah konkret dan tegas dari aparat penegak hukum. Dari sisi peraturan perundang-undangan, sudah cukup banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kebakaran dan pencemaran atau kerusakan lingkungan. Masalahnya, penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan belum dilakukan secara sungguh-sungguh dan optimal, posisi ini merefleksikan bahwa kebakaran hutan dilakukan secara sengaja dan menjadi salah satu bagian penting dari masalah kehutanan dan perkebunan Indonesia.

Meningkatnya tingkat pembakaran hutan/lahan setidaknya juga dipengaruhi oleh pembangunan industri kayu yang tidak dibarengi dengan pembangunan hutan tanaman sebagai bahan baku, besarnya peluang yang diberikan Pemerintah kepada pengusaha untuk melakukan konversi lahan menjadi perkebunan monokultur skala besar seperti perkebunan sawit dan perkebunan kayu (HTT), penegakan hukum yang lamban merespon tindakan konversi dan pembakaran yang dilakukan pengusaha dengan

alasan meningkatkan kadar PH (kesuburan) tanah. Padahal, instrumen hukumnya melarang hal tersebut.

Penegakan hukum lingkungan untuk kasus kebakaran hutan/lahan yang pelakunya oleh pemegang hak pengusahaan hutan/perkebunan selama kurun waktu 2001-2006 menyebutkan sebanyak 11 kasus pembakaran hutan/lahan yang diproses hukum dan dibawa ke pengadilan. Pertanyaan publik nasional dan internasional mengenai keseriusan penegakan hukum baik yang bersumber pada peraturan perundang-undangan yang ada maupun instrumen internasional yang telah disepakati oleh Indonesia menjadi pertanyaan serius, terutama untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat, kepentingan menjaga lingkungan, dan penerapan prinsip zero burning.²⁹

Terkait dengan penegakan hukum kebakaran hutan/lahan yang telah disampaikan di atas, terutama untuk mendorong proses penegakan hukum, setidaknya telah tersedia instrumen hukum nasional dan instrumen hukum (perjanjian) internasional yang di berlakukan di Indonesia, dalam kasus kebakaran hutan/lahan yang dapat dijadikan landasan hukum untuk menjerat pelaku kebakaran hutan, tetapi kenyataannya hal tersebut tidak maksimal.

kebakaran hutan indonesia merupakan sebuah symptom dari memburuknya kesehatan hutan alam. Eksploitasi hutan alam dalam skala masif yangdi lakukan sejak 1970 telah menyebabkan hutan-hutan alam rusak parah. Hutan telah dikonversi dan dialih fungsikan. Hutan-hutan telah terdegradasi menyebabkan kehilangan keseimbangan ekologis sehingga rentan terhadap kebakaran. Keadaan ini diperparah dengan politik konversi hutan dengan membuka perkebunan monokultur skala besar seperti perkebunan kelapa sawit dan kebun kayu komersial (HTI) dan IPK (Ijin Pemanfaatan Kayu). Dari tahun 2001 hingga akhir agustus 2006 total kawasan yang dibakar atau terbakar di konsesi perkebunan besar atau izin kehutanan lainnya mencapai 81,1 persen dan berada di daerah-daerah konsesi perkebunan HTI dan HPH.

Laporan WALHI yang menyebutkan adanya beberapa perusahaan yang terindikasi melakukan pembakaran pada tahun 2006 ini. Berdasarkan hasil groundchek bersama dengan Bapedalda bahwa sejumlah konsessi milik perusahaan telah terbakar di antaranya adalah PT Agro Lestari Mandiri, PT Agro Bukit, PT Wilmar Plantation Group, PT Bulu Cawang Plantation, PT Bumi Pratama Khatulistiwa masing-masing di Kalimantan Barat. Ada juga PT Sumber Tama Nusa Pertiwi di Jambi, PT Persada Sawit Mas (PSM) di Sumatera Selatan, PT Agro Karya Prima Lestari (Sinar

²⁹ Lihat selengkapnya pada <http://walhibali.blogspot.com>

Mas Group) di Kalimantan Tengah dan puluhan perusahaan lainnya di Riau.³⁰

Motif pembakaran hutan oleh beberapa perusahaan besar, dikarenakan dengan pembakaran hutan maka akan lebih efektif dari pada melakukannya dengan menggunakan cara-cara konvensional dengan penebasan dan bahan kimia. Selain itu, dengan melakukan pembakaran dapat menaikkan PH hingga 5-6 yang cocok untuk perkebunan kelapa sawit. Namun banyaknya aturan hukum yang menyangkut larangan pembakaran hutan/lahan melarang tindakan pembakaran lahan. Sementara dalam hal tindakan pembakaran hutan masuk dalam kategori pencemaran, maka ketentuan larangan dan sanksinya pun diatur dalam UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Ketentuan mengenai kebakaran/pembakaran hutan didalam undang-undang Kehutanan sebenarnya tidak memberikan perhatian yang memadai bagi upaya penanggulangan kebakaran, karena larangan membakar hutan yang terdapat dalam undang-undang Kehutanan ternyata dapat di mentahkan untuk tujuan-tujuan khusus sepanjang mendapat izin dari pejabat yang berwenang. Sementara ketentuan dalam PP No. 4 tahun 2001 memperkecil interpretasi penggunaan pasal 10 dalam PP No. 45 tahun 2004 tentang tindakan penegakkan hukumnya, artinya tindakan perlindungan hutan dari tindakan pembakaran akan diberlakukan bagi mereka pelaku yang tidak memiliki ijin atau surat yang sah sesuai peraturan yang berlaku. Dalam PP Nomor 4 tahun 2001 itu pula, ketentuan sanksi bagi pembakar hutan hanya diberlakukan sanksi administrasi sebagaimana diatur dalam pasal 25 dan 27 UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.³¹

Di sisi lain UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup juga tidak memberikan mandat secara spesifik untuk mengembangkan peraturan di bawahnya (setingkat Peraturan Pemerintah) tentang pencemaran lingkungan seperti kasus kebakaran hutan ini. Sama halnya dengan UU Nomor 18 2004 tentang Perkebunan yang tidak memuat sanksi administratif bagi perusahaan yang melakukan land clearing dengan cara membakar. Padahal, ini salah satu yang dibutuhkan oleh penegakan hukum sesuai mandat pelestarian lingkungan (hutan) dan prinsip zero burning yang ditetapkan dalam beberapa klausul perjanjian

³⁰ H M Lukman edy, Paradigma Baru Penanggulangan Kebakaran Hutan, di akses dari <http://www.lestari-m3.org> pada 20 mei 2012

³¹ Walhi, *Kasus Kebakaran Hutan, Kebutuban Akan Kebijakan yang Mengatur Tanggung Jawab Perusahaan,* diakses dari <http://www.walhi.or.id/kampanye/bencana/bakarhutan>.

(hukum) internasional. Sementara pada sisi lain, sampai saat ini belum ada satupun perundang-undangan yang melarang pembukaan lahan dengan cara membakar hutan. Meskipun ada pusat pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang ada di daerah, tetapi karena perangkat hukumnya yang belum ada, menjadikannya tidak berfungsi secara maksimal.

Dengan demikian, pemerintah harus segera melakukan reformasi kehutanan yang mencakup lima hal mendasar, yaitu :³²

- a. Dengan membuat peraturan kebijakan yang meminta kepada perusahaan atau siapapun untuk bertanggung jawab apabila terjadi kebakaran di kawasannya. Tidak peduli siapa yang membakar dan siapa yang memegang korek. Contohnya Mekanisme yang demikian cukup berhasil dipraktekkan di Malaysia, dimana menurut undang-undang Malaysia, mereka mempunyai ketentuan bahwa apabila konsesi sebuah perusahaan terbakar, maka didenda 500 ribu ringgit dan apabila disertai dengan kesengajaan melakukan pembakaran didenda 1 juta ringgit.
- b. Reformasi kehutanan tersebut juga harus menyangkut tentang proses seleksi atau bahkan menghentikan pemberian izin konversi atau pembukaan lahan di atas tanah gambut, sebagai bagian dari upaya penanggulangan kebakaran hutan. Hal ini dikarenakan kenyataan bahwa tanah gambut adalah jenis tanah yang lebih mudah terbakar, menghasilkan lebih banyak asap dan emisi karbon dibandingkan jenis tanah lain. Dengan demikian, penghentian konversi lahan gambut serta dilakukannya segera upaya rehabilitasi dan pemanfaatan menjadi amat penting.
- c. Pemerintah harus berani bersikap tegas, yaitu dengan memberikan hukuman setimpal, terutama kepada perusahaan atau konsesi perkebunan yang telah berkali-kali terlibat dalam insiden serupa, sebagai upaya untuk menimbulkan efek jera. Bahkan jika memang diperlukan pemerintah dapat mencabut izin operasional perusahaan yang terbukti dengan sengaja melakukan pembakaran hutan.
- d. Perlu diupayakan lahirnya Peraturan Pemerintah terutama oleh Kementerian Lingkungan Hidup mengenai tanggung jawab perusahaan apabila terjadi kebakaran/pembakaran di hutan/lahan di konsesinya untuk menutup celah kesimpangsiuran ketentuan hukum seperti yang telah dipaparkan di atas.

³² H Lukman Edy, Op Cit

- e. Pemerintah Indonesia, perlu secepatnya untuk melakukan meratifikasi terhadap ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, dan mengambil peranan utama dalam implementasi persetujuan ini. karena bagaimanapun perjanjian ini merupakan perjanjian di tingkat regional yang pertama di dunia mensyaratkan sekelompok negara bekerjasama menanggulangi asap lintas batas akibat kebakaran hutan dan lahan.

Beberapa hal tersebut penting untuk dilakukan oleh pemerintah, mengingat kebakaran hutan sudah menjadi ritual tahunan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia. Sehingga dibutuhkan upaya-upaya penanggulangnya yang simultan dan jangka panjang.

E. Penutup

Kesadaran dan keseriusan para pengambil keputusan dalam memperhatikan dan mengimplementasikan kebijakan dan komitmen dalam sector lingkungan hidup sangatlah tidak memadai. Banyak komitmen nasional dan global dibidang lingkungan hidup yang sasarannya jelas tidak tercapai. Ada gap yang besar antara rumusan kebijakan dengan operasionalisasinya. Diperlukan kemauan yang keras , tidak kenal lelah, dan mendasar untuk menempatkan perhatian dan kebijakan yang pro lingkungan hidup khususnya para elit yang berada di legislatif, eksekutif maupun judikatif.

Meskipun Indonesia memiliki berbagai peraturan terkait dengan kebakaran hutan dan lahan. Dari beberapa uraian di atas, ada banyak celah yang membingungkan dan ini nyata-nyata dipergunakan oleh pihak yang sengaja melakukan cara-cara pengusahaan hutan/perkebunan dengan jalan pembakaran hutan sebagai jalan yang sebenarnya melawan hukum, selain ada celah ketidakserasian siapa aktor penegak hukumnya, dalam hal penegakkan hukum secara sektoral yang selama ini dilakukan antara pihak Departemen Kehutanan, Departemen Pertanian, dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kepolisian Republik Indonesia dengan arahan undang-undangnya masing-masing. Bahkan, di tingkat lapangan, hal ini menjadi sangat rumit sekali.

Perlu dilakukan upaya yang keras untuk mendorong penegakan hukum lingkungan, terutama bagi pelaku pembakar hutan dan pentingnya dilakukan koordinasi semua departemen yang terkait dengan dikuatkan oleh Surat Keputusan Bersama (SKB) atau lebih tinggi setingkat Instruksi Presiden (Inpres) seperti yang kita lihat dalam Inpres mengenai Pemberantasan Pembalakan Liar (*illegal logging*). Hal yang patut untuk dilakukan Pemerintah Indonesia dalam melaksanakan komitmen dalam mengatasi dampak perubahan iklim dan dalam kaitannya dengan

kebakaran hutan yakni perlu penegakan hukum terhadap oknum pelaku kebakaran secara konsisten dan serta menimbulkan efek jera, hal itu dapat dilakukan dengan menyiapkan aturan-aturan yang tegas serta tidak memberikan peluang adanya pelanggaran. Perlu diupayakan lahirnya Peraturan Pemerintah terutama oleh Kementerian Lingkungan Hidup mengenai tanggung jawab perusahaan apabila terjadi kebakaran/pembakaran di hutan/lahan di konsesinya untuk menutup celah kesimpang siuran ketentuan hukum seperti yang telah dipaparkan di atas.

Ratifikasi terhadap ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, dan mengambil peranan utama dalam implementasi persetujuan ini perlu dilakukan Indonesia sebagai perwujudan komitmen internasional dan regionalnya. Karena bagaimanapun perjanjian ini merupakan perjanjian di tingkat regional yang pertama di dunia yang mensyaratkan sekelompok negara bekerjasama menanggulangi asap lintas batas akibat kebakaran hutan dan lahan.

Daftar Pustaka

- Abdul Wahid Masru, *Tinjauan Peraturan Perundang-Undangan Guna Penindakan Pelaku Pembakaran Hutan, Ladang dan Pekarangan*, diakses pada tanggal 20 mei 2008 dari www.legalitas.org
- Abduk Khakim, 2005, *Pengantar Hukum Kehutanan Indonesia Dalam Era Otonomi Daerah*, Chitra Aditya Bakti, Bandung
- Anonim, 2008, *Kebakaran hutan sebagai hasil dari kegagalan pemerintah Indonesia*, diakses dari www.hukumonline.com
- Ai Nurhayati dkk, 2007, *Kebakaran Hutan Indonesia Dan Upaya penanggulangannya*, diakses pada tanggal 19 mei 2008 dari <http://www.mentarikalahari.wordpress.com>
- Armely Meivian dkk, *Bumi makin Panas Ancaman Perubahan Iklim di Indonesia*, yayasan Pelangi, Jakarta
- Cynthia Rosenzweig, 2004, Hasil penelitian “Kegiatan Manusia dan Kaitannya dengan Perubahan Iklim” dari NASA’s Goddard Institute for Space Science di New York
- Daniel Mudiyarso, 2003, *Sepuluh Tahun Perjalanan Negosiasi Konvensi Perubahan Iklim*, Kompas, Jakarta
- Hidayati, Rini., 2001, *Masalah Perubahan Iklim di Indonesia Beberapa Contoh Kasus*, Program Pasca Sarjana / S-3, Institut Pertanian Bogor
- H M Lukman edy, *Paradigma Baru Penanggulangan Kebakaran Hutan*, di akses dari <http://www.lestari-m3.org> pada 20 mei 2008

- Ina Lidiawati, *Penilaian Ekonomi Kerusakan Hutan dan Laban akibat kebakaran*, Makalah falsafah Sains, pogram Pasca Sarjana/S3, IPB Bogor
- Japan International Cooperation Agency (JICA),Pengertian Perubahan Iklim di akses dari pada tanggal 20 mei 2008 dari <http://climatechange.menlh.go.id/index>.
- Rully Syumanda, *Makalah Kasus Kebakaran Hutan, Kebutuhan Akan Kebijakan Yang Mengatur Tanggung jawab Negara*.diakses pada tanggal 22 mei 2008 dari <http://www.walhi.or.id/kampanye>
- Soemarsono, *Kebakaran Laban, Semak Belukar dan Hutan di Indonesia (Penyebab, Upaya dan Perspektif Upaya di Masa Depan)*. Prosiding Simposium: “Dampak Kebakaran Hutan Terhadap Sumberdaya Alam dan Lingkungan”. di Yogyakarta.
- Saharjo, B.H. 2003. *Kebakaran Hutan dan Laban. Laboratorium Kebakaran Hutan dan Laban*, Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Bogor
- Tejoyuwono Notohadinegoro, *Pembakaran dan Kebakaran Laban*, Makalah pada symposium dampak kebakaran hutan terhadap sumber daya alam dan lingkungan, Pusat studi Lingkungan Hidup UGM, Yogyakarta
- Walhi, *Kasus Kebakaran Hutan, Kebutuhan Akan Kebijakan yang Mengatur Tanggung Jawab Perusahaan*, diakses dari <http://www.walhi.or.id/kampanye/bencana/bakarhutan>. n
- Konvensi Perubahan Iklim (United Nations Framework on Climate Change ,UNFCCC)
- Undang-undang 23 Tahun 1997 teentang pengelolaan lingkungan hidup